

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.117/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.117/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 maart 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de erkenning van de beoefenaars van de paramedische beroepen", heeft op 28 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 19 mars 2003, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agrément des praticiens des professions paramédicales", a donné le 28 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de invoering van een regeling met betrekking tot de procedure voor het verkrijgen, het behoud en de intrekking van de erkenning als beoefenaar van een paramedisch beroep.

Daartoe voorziet het ontwerp in de oprichting van twee soorten organen: een werkgroep "erkenning" voor elk paramedisch beroep afzonderlijk en een commissie van beroep voor alle paramedische beroepen samen. Deze organen zijn ermee belast, respectievelijk in eerste aanleg en in hoger beroep, aan de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort advies te geven over de aanvragen tot het verkrijgen van de hiervóór genoemde erkenningen en over de eventuele intrekking ervan.

Het ontwerp bevat bepalingen in verband met de organisatie, de samenstelling en de opdracht van de genoemde organen, en regelt de procedure die door de aanvrager, de organen en de minister moet worden gevolgd.

De ontworpen regeling is geïnspireerd door die van het koninklijk besluit van 15 april 2002 betreffende de erkenning als kinesitherapeut en de erkenning van bijzondere beroepstitels en bijzondere bekwaamheden.

RECHTSGROND

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 24, § 2, eerste lid, en 54^{ter}, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Deze bepalingen moeten evenwel, zoals door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd, nog in werking worden gesteld, bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit (zie artikel 183 van de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen).

Het ontwerp moet dan ook aangevuld worden met een bepaling in die zin, die dan artikel 1 van het ontworpen besluit zou worden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Het eerste lid van de aanhef kan nauwkeuriger geschreven worden als volgt:

"Gelet op het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, inzonderheid op de artikelen 24, § 2, vervangen bij de wet van 25 januari 1999, en 54^{ter}, vervangen bij de wet van 25 januari 1999 en gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2001;"

4. Gelet op opmerking 2, dient in de aanhef een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar artikel 183 van de wet van 25 januari 1999.

Bovendien moet de voordrachtformule worden aangevuld met de woorden "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers".

Artikel 1

5. Aan 2° kan men toevoegen: ", bedoeld in artikel 28 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen".

6. Aan 3° kan men toevoegen: "van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu".

7. Aan 4° kan men toevoegen: ", bedoeld in artikel 2". Wellicht is het nog beter om 4° uit artikel 1 weg te laten, en aan artikel 2, § 1, de woorden ", hierna «de werkgroep» genoemd" toe te voegen.

.../...

Artikel 2

8. Uit de ontworpen bepaling blijkt niet duidelijk hoe de werkgroepen "erkenning" concreet worden samengesteld. Op het eerste gezicht worden de werkgroepen samengesteld uit leden van de Nationale Raad voor de paramedische beroepen, gezien de vermelding "in zijn midden" in paragraaf 1. Er wordt echter ook voorzien in een onverenigbaarheid tussen een mandaat in een werkgroep en een mandaat in de Raad (zie paragraaf 4).

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is de werkgroep samen te stellen uit niet-leden. De woorden "in zijn midden" in paragraaf 1 moeten dan ook worden weggelaten, en in paragraaf 2 moet duidelijk worden bepaald dat de Raad de leden van de onderscheiden werkgroepen benoemt. De onverenigbaarheid moet uiteraard worden behouden; de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die is ingegeven door het feit dat het dagelijks bestuur van de Raad als beroepsinstantie fungeert ten aanzien van beslissingen van een werkgroep.

9. Gelet op opmerking 5, schrijve men in paragraaf 1: "het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967".

Artikel 3

10. Men schrijve: "betreffende de aanvragen tot het verkrijgen van de erkenning, bedoeld in ...".

Artikel 4

11. Overeenkomstig de artikelen 31 en 32 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 dient in de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp gesproken te worden van het "dagelijks bestuur" van de Nationale Raad en niet van het "Bureau" ervan. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

.../...

Artikel 7

12. In de paragrafen 2 tot 5 moet telkens worden verwezen naar artikel 54^{ter}, (...), "van het voornoemde koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967".

13. De paragrafen 4 en 5 bevatten een regeling die afwijkt van artikel 6 van het ontwerp. Dit kan beter worden verduidelijkt. Zo zouden beide paragrafen kunnen aanvangen met de volgende woorden: "In afwijking van artikel 6, kunnen de personen die ...".

Artikel 9

14. Er kan beter worden afgezien van de indeling in paragrafen.

Artikelen 11 tot 13

15. Deze bepalingen hebben betrekking op de intrekking van een erkenning. Dit kan beter worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door deze bepalingen te groeperen in een afzonderlijk hoofdstuk. De gemachtigde ambtenaar stemt hiermee in.

Artikel 14

16. Deze bepaling lijkt aan te sluiten op artikel 10, in zoverre ze betrekking heeft op de procedure voor het verkrijgen van een erkenning. Ze lijkt bovendien geen betrekking te hebben op de procedure voor het intrekken van de erkenning, aangezien in de artikelen 11 en 12 reeds sprake is van een beslissing van de minister.

In die omstandigheden kan artikel 14 beter verplaatst worden tot vlak na artikel 10.

17. Het laatste lid van artikel 14 bevat een bepaling die ook zou kunnen gelden voor de beslissingen tot intrekking van een erkenning. Indien zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zouden daartoe strekkende leden toegevoegd kunnen worden aan de artikelen 11 en 12.

Artikel 16

18. Volgens het eerste lid kan de betrokkene een beroep instellen tegen "elk" advies van de werkgroep dat hem betreft.

Zoals dat lid geredigeerd is, heeft het een ruimer toepassingsgebied dan dat van de artikelen 10 en 11. Aangezien het weinig waarschijnlijk is dat de betrokkene beroep instelt tegen een positieve beslissing, kan men de woorden "elk advies van de werkgroep" beter vervangen door "elk advies van de werkgroep als bedoeld in de artikelen 10 en 11".

Artikel 18

19. Volgens artikel 18, § 1, spreekt de commissie van beroep zich uit binnen een termijn van dertig dagen, te rekenen van de dag waarop de zaak bij de commissie aanhangig is gemaakt.

Die termijn lijkt erg kort, mede gelet op het feit dat de betrokkene op eigen verzoek of op verzoek van de commissie gehoord kan worden (artikel 17, eerste lid). De stellers dienen zich af te vragen of het niet opportuun is om in een langere termijn te voorzien.

Zij dienen daarbij rekening te houden met de gevolgen die uit artikel 19, tweede volzin, voortvloeien, indien de commissie van beroep niet tijdig haar advies heeft gegeven. Volgens die bepaling kan de minister in zulk geval beslissen, zonder nog langer te moeten wachten op een advies van de commissie van beroep. Een te korte termijn dreigt het recht op een behandeling in beroep uit te hollen.

20. In artikel 18, § 3, is sprake van de verplichting van de commissie van beroep om te antwoorden op de "conclusie" die door de verzoeker is neergelegd. Het ontwerp voorziet echter niet in enige mogelijkheid of verplichting voor de verzoeker om een conclusie neer te leggen. Wel bepaalt artikel 16, tweede lid, dat het beroep met redenen omkleed moet zijn.

Het lijkt dan ook beter om te schrijven, in een meer algemene zin, dat de commissie van beroep moet antwoorden op de grieven die de verzoeker in voorkomend geval tegen het bestreden advies heeft aangevoerd.

Artikel 19

21. Zoals elke individuele overheidsbeslissing, dient de beslissing van de minister gemotiveerd te zijn. Het verdient evenwel aanbeveling om te preciseren dat die beslissing de grieven van de verzoeker moet beantwoorden.

Als de commissie van beroep tijdig haar advies gegeven heeft, en als de minister zich aansluit bij dat advies, kan hij eenvoudig naar dat advies verwijzen.

Als de commissie van beroep niet tijdig haar advies gegeven heeft, en de minister een beslissing neemt zonder nog op een advies te wachten, is er uiteraard geen antwoord van de commissie van beroep op de grieven van de verzoeker. De minister dient dan op eigen initiatief een antwoord te geven ¹.

¹Het nakomen van een verplichting om op de grieven van de verzoeker te antwoorden veronderstelt natuurlijk dat de minister op de hoogte is van die grieven. Hij zal dus het dossier, dat hij zelf heeft voorgelegd aan de commissie van beroep (artikel 16, derde lid), moeten opvragen bij de commissie. Het zou wenselijk zijn om in artikel 19 te preciseren dat de minister, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de commissie haar advies moet geven, het dossier kan opvragen.

Een andere werkwijze zou erin kunnen bestaan dat in artikel 16, derde lid, bepaald wordt dat niet "het dossier", maar een afschrift ervan aan de commissie van beroep wordt voorgelegd; in dat geval blijft het dossier zelf bij de minister en kan deze dus zonder meer kennis nemen van de grieven die door de verzoeker in zijn beroepschrift zijn aangevoerd.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler la procédure pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément comme praticien d'une profession paramédicale.

À cet effet, le projet prévoit la création de deux types d'organes: un groupe de travail "agrément" pour chaque profession paramédicale distincte et une commission d'appel pour l'ensemble des professions paramédicales. Ces organes sont chargés, respectivement en première instance et en appel, de rendre un avis au ministre qui a la santé publique dans ses attributions sur les demandes d'obtention des agréments précités et leur éventuel retrait.

Le projet contient des dispositions concernant l'organisation, la composition et la mission des organes visés, et règle la procédure qui doit être suivie par le demandeur, les organes et le ministre.

La réglementation en projet est inspirée de celle de l'arrêté royal du 15 avril 2002 relatif à l'agrément en qualité de kinésithérapeute et à l'agrément des titres particuliers et des qualifications particulières.

FONDEMENT LÉGAL

2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans les articles 24, § 2, alinéa 1^{er}, et 54^{ter}, § 3, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé. Toutefois, l'entrée en vigueur de ces dispositions doit encore, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, être fixée par arrêté délibéré en Conseil des ministres (voir article 183 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales).

Il y a lieu, dès lors, de compléter le projet par une disposition dans ce sens, qui deviendrait alors l'article 1^{er} de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Le premier alinéa du préambule peut être rédigé de manière plus précise ainsi qu'il suit:

"Vu l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, notamment les articles 24, § 2, remplacé par la loi du 25 janvier 1999, et 54^{ter}, remplacé par la loi du 25 janvier 1999 et modifié par la loi du 10 août 2001;"

4. Vu l'observation 2, il y a lieu d'ajouter au préambule un alinéa faisant référence à l'article 183 de la loi du 25 janvier 1999.

En outre, la formule de proposition doit être complétée par les mots "et de l'avis de nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil".

Article 1^{er}

5. Au 2°, on peut ajouter: ", visé à l'article 28 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé".

6. Au 3°, on peut ajouter: "du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement".

7. Au 4°, on peut ajouter: ", visé à l'article 2". Peut-être vaudrait-il encore mieux supprimer le 4° de l'article 1^{er}, et ajouter à l'article 2, § 1^{er}, les mots ", dénommé ci-après «le groupe de travail»".

Article 2

8. Il ne ressort pas clairement de la disposition en projet comment les groupes de travail "agrément" sont concrètement composés. À première vue, les groupes de travail sont composés de membres du Conseil national des professions paramédicales, vu la mention "en son sein" figurant au paragraphe 1^{er}. Toutefois, il est prévu également une incompatibilité entre un mandat dans un groupe de travail et un mandat au Conseil (voir paragraphe 4).

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'intention est de composer le groupe de travail de non-membres. Les mots "en son sein" figurant au paragraphe 1^{er} doivent donc être supprimés, et au paragraphe 2, il y a lieu d'énoncer clairement que le Conseil nomme les membres des différents groupes de travail. L'incompatibilité doit, bien entendu, être maintenue; le fonctionnaire délégué a déclaré que celle-ci est dictée par le fait que le bureau du Conseil fonctionne comme une instance de recours à l'égard des décisions d'un groupe de travail.

9. Vu l'observation 5, on écrira au paragraphe 1^{er}: "l'arrêté royal précité n° 78 du 10 novembre 1967".

Article 3

10. On écrira: "concernant les demandes d'obtention de l'agrément, visé à ...".

Article 4

11. Conformément aux articles 31 et 32 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, le texte néerlandais de l'article 4 du projet doit faire état du "dagelijks bestuur" au lieu du "Bureau" du Conseil national. Le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur ce point.

Article 7

12. Aux paragraphes 2 à 5, on fera chaque fois référence à l'article 54^{ter}, (...), "de l'arrêté royal n° 78 précité du 10 novembre 1967".

13. Les paragraphes 4 et 5 comportent une règle qui s'écarte de l'article 6 du projet. Il serait préférable de le préciser. Ainsi, le début de ces deux paragraphes pourrait ainsi s'écrire comme suit: "Par dérogation à l'article 6, les personnes qui ...".

Article 9

14. Il serait préférable de renoncer à la division en paragraphes.

Articles 11 à 13

15. Ces dispositions concernent le retrait de l'agrément. De l'accord du fonctionnaire délégué, mieux vaudrait le préciser, par exemple en regroupant ces dispositions dans un chapitre distinct.

Article 14

16. Cette disposition semble se rattacher à l'article 10 dans la mesure où elle concerne la procédure d'obtention d'un agrément. Elle semble en outre ne pas se rapporter à la procédure de retrait de l'agrément dès lors qu'il est déjà question d'une décision du ministre aux articles 11 et 12.

Dans ces circonstances, il serait préférable de déplacer l'article 14 à la suite immédiate de l'article 10.

17. Le dernier alinéa de l'article 14 comporte une disposition qui pourrait également être appliquée aux décisions de retrait de l'agrément. Si cette suggestion se concilie avec l'intention des auteurs du projet, des alinéas ayant cette fin pourraient être ajoutés aux articles 11 et 12.

Article 16

18. Selon l'alinéa 1^{er}, l'intéressé peut introduire un recours contre "tout" avis qui le concerne, émis par le groupe de travail.

Ainsi qu'il est formulé, cet alinéa a un champ d'application qui excède celui des articles 10 et 11. Dès lors qu'il est peu probable que l'intéressé forme un recours contre une décision favorable, il serait préférable de remplacer les mots "tout avis qui le concerne, émis par le groupe de travail" par "tout avis visé aux articles 10 et 11 le concernant qui est émis par le groupe de travail".

Article 18

19. Selon l'article 18, § 1^{er}, la commission d'appel se prononce dans les trente jours de la date à laquelle elle a été saisie de l'affaire.

Ce délai paraît très court, vu notamment le fait que l'intéressé peut être entendu à sa propre demande ou à la demande de la commission (article 17, alinéa 1^{er}). Les auteurs se poseront la question de savoir s'il ne serait pas opportun de prévoir un délai plus long.

À cet égard, ils tiendront compte des effets de l'article 19, deuxième phrase, si la commission d'appel n'a pas donné son avis dans les délais. Selon cette disposition, le ministre peut, dans pareil cas, prendre une décision sans devoir attendre plus longtemps un avis de la commission d'appel. Un délai trop court risque de vider de son sens le droit à un examen en appel.

20. À l'article 18, § 3, il est question de l'obligation de la commission d'appel de répondre aux "conclusions" déposées par le requérant. Le projet ne prévoit toutefois aucune possibilité ou obligation pour le requérant de déposer des conclusions. En revanche, l'article 16, alinéa 2, dispose que le recours doit être motivé.

Il paraît dès lors préférable d'écrire, d'une manière plus générale, que la commission d'appel doit répondre aux griefs que le requérant formule, le cas échéant, à l'encontre de l'avis attaqué.

Article 19

21. Comme toute décision individuelle de l'autorité, la décision du ministre doit être motivée. Il est recommandé, toutefois, de préciser que cette décision doit répondre aux griefs soulevés par le requérant.

Si la commission d'appel a donné son avis dans les délais et si le ministre s'y rallie, il peut simplement faire référence à cet avis.

Si la commission d'appel n'a pas rendu son avis dans les délais et si le ministre prend une décision sans attendre cet avis, la commission d'appel ne répond évidemment pas aux griefs soulevés par le requérant. Dans ce cas, le ministre doit donner une réponse de sa propre initiative ¹.

¹Le respect d'une obligation de répondre aux griefs soulevés par le requérant suppose naturellement que le ministre ait connaissance de ces griefs. Il devra donc demander à la commission d'appel le dossier qu'il lui a lui-même soumis (article 16, alinéa 3). Il serait souhaitable de préciser à l'article 19 qu'à l'expiration du délai imparti à la commission pour donner son avis, le ministre peut réclamer le dossier. Une autre méthode pourrait consister à énoncer à l'article 16, alinéa 3, que ce n'est pas "le dossier", mais une copie de celui-ci qui est soumise à la commission d'appel; dans ce cas, le dossier même resterait chez le ministre et celui-ci pourrait donc sans problème prendre connaissance des griefs que le requérant a soulevés dans sa requête.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER